

Derecho, discursos y prácticas en la Administración de la Justicia.

La Política de Derechos Humanos en Argentina 2005-2015: contribuciones para una teoría de las “políticas públicas de Justicia”.

YaninaGuthmann

Doctora en Ciencias Sociales

Investigadora del CONICET y miembro del Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG),
profesora Universidad de Palermo (UP)

yaniguth@yahoo.com.ar

Abstract

En el marco de los estudios sociológicos y críticos del derecho (Weber-Kennedy-Latour), investigué la dimensión política de lo legal a través de la lectura de fallos y resoluciones judiciales en temas de derechos humanos. El análisis de jurisprudencia en los estudios legales suele plantear una disyuntiva entre Justicia y Política. Mi trabajo apuntó a abrir una reflexión epistemológica en torno a esta disyuntiva. En esta ocasión la idea es dar un salto de los fallos a la arquitectura jurídico política que enmarcó esos fallos y a la vez surgió con ellos; y pensar entonces el concepto de “política pública de justicia”. En particular, en este texto, nos interesa la distinción de las ciencias políticas, entre política de gobierno y política de Estado y la conexión de las políticas estudiadas con las reformas del sistema de Justicia que se proponen a nivel de la estructura institucional del Estado.

Introducción

En Argentina, un ejemplo paradigmático de política pública en temas de Justicia es la que abarca las cuestiones de reparación frente a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura cívico militar (1976-1983). En este sentido, es importante recalcar que fueron políticas que no sólo se produjeron institucionalmente desde el Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia, Secretaría de derechos Humanos, Programas de protección de testigos, de Investigación de complicidades civiles, etc...) y Legislativo, sino que también se manifestaron como líneas de acción específicas desde el Ministerio Público (Fiscal y de la Defensa) y el Poder judicial; y produjeron cambios en todas estas instituciones. Ahora bien ¿Por qué poner el foco en la “política pública de Justicia”?

Uno de los principales objetivos o ángulos de acción de la política de Derechos Humanos, tuvo que ver con la persecución penal de los responsables de violaciones a los derechos humanos. Lo que en términos institucionales implicó reformas en el Ministerio Público y en el Poder judicial. Sin embargo, la meta más amplia de intervención de la política se correspondía con la tríada “Memoria, Verdad y Justicia”, y en este sentido se podría hablar de una política pública de Justicia más compleja que abarca dimensiones no sólo penales e implica una dimensión más filosófica del concepto de “Justicia” (reciprocidad (castigo), equidad, democracia) ampliándose de este modo el concepto de

política de Justicia.¹

En este texto, vamos a describir brevemente la política pública de Derechos Humanos del 2005 a 2015 en Argentina para identificar algunos puntos que iluminen la diferencia entre política pública y política de Estado y que puedan ayudar a definir con mayor precisión nuestro objeto.

Nos centraremos en una descripción de la “Política Memoria, Verdad y Justicia” y en qué sentido las instituciones de Justicia fueron centrales, el rol de estas instituciones en la arena política, y en función de eso, la conexión con las reformas del sistema de Justicia que se presentaron en el país en estos últimos años (Reforma 2003 durante el gobierno de Néstor Kirchner, reforma 2013 de Democratización de la Justicia, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner), para presentar, en particular la última de Mauricio Macri (2015), el programa Justicia 2020. Estas reformas revelan de algún modo la importancia que toma el sistema de Justicia en la reforma del Estado y por otro lado, nos brinda elementos de las ciencias jurídicas que pueden ser interesantes para la reflexión en torno de las “políticas públicas de justicia”.

A) De la consigna “Memoria, Verdad y Justicia” a una política pública de justicia

En el 2003, la iniciativa del entonces presidente, Néstor Kirchner, de anular las leyes de las leyes de Obediencia debida (OD) y Punto Final (PF), al asumir la presidencia en el año 2003, parecía inaugurar un nuevo período.

Entre otras medidas, en el año 2003 se llevaron a cabo reformas importantes del sistema judicial: el Poder Ejecutivo dictó el decreto 222/03 a través del cual autolimitaba su facultad constitucional de designar a los futuros miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Ese decreto estableció criterios de base para la nominación de los jueces (independencia con respecto a los partidos políticos, compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos, entre otros) así como un procedimiento de consulta a los ciudadanos sobre los candidatos. La reforma incluyó también una modificación del rol del Senado incorporando una audiencia pública para tratar los dossiers que el Poder Ejecutivo le envía. El candidato a la CSJN participa de esta audiencia respondiendo a las

¹ En 2005, la CSJN decide en el fallo “Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad”, caso S. 1767. XXXVIII (14 de junio de 2005), anular las leyes de OD (1987, 23.521) y PF (1986, 23.492). Esta decisión habilita definitivamente la prosecución de las causas judiciales por crímenes durante la dictadura. En la decisión tiene un rol central el concepto de “crimen de lesa humanidad” (figura que no se hallaba en el Código Penal nacional al momento de cometidos los hechos, hoy en día, se incluyó la figura de “desaparición forzada de personas”) y su imprescriptibilidad.

eventuales preguntas de los ciudadanos. Un procedimiento similar de elección fue aprobado para los miembros del Ministerio Público Fiscal.² En diciembre de 2005, la agenda legislativa fue marcada por el tratamiento controvertido de un proyecto de ley impulsado por el gobierno para reformar el Consejo de la Magistratura de la Nación (Guthmann, 2007).

Sin embargo, de todas las innovaciones introducidas en la escena argentina por el presidente Kirchner, su adhesión a la demanda de “Memoria, Verdad y Justicia” de los organismos de derechos humanos, fue una de las más importantes.³ El juzgamiento de las graves violaciones a los derechos humanos fue incorporado en la agenda pública como tema de vital importancia en el marco de la renovación de las políticas públicas de la memoria: recuperación de ex centros clandestinos de detención, entre otros, la ex Esma, o el Museo de la Memoria en Rosario, como centros culturales; recuperación y trabajo sobre archivos, ex DIPBA (Funes, 2004), eventos culturales basados en la idea de Memoria, series en la televisión, el ciclo “Teatro por la identidad”, entre otros.⁴

Es en este contexto político, que se inscribe la Sentencia de la CSJN de 2005 del *Caso Simón* a partir de la cual se anularon las leyes (OD) y (PF), que impedían juzgar a responsables de graves crímenes de lesa humanidad, y se abrieron así los juicios a los responsables de los delitos cometidos durante el Terrorismo de Estado en todo el país.⁵ A

² Para comprender el rol y funcionamiento del Ministerio Público véase (Goransky, 2011)

³ A poco de iniciar su mandato, Néstor Kirchner, anunció el relevo de toda la cúpula militar y designó como jefe del Ejército al general Roberto Bendini, quien sucedió a Ricardo Brinzoni. El 25 de julio de 2003, se derogó el decreto que impedía las extradiciones puesto que el juez Baltazar Garzón pidió detener y luego extraditar a 46 represores de la dictadura militar argentina en función del principio de jurisdicción internacional. Las leyes del perdón fueron anuladas por el Parlamento en agosto de 2003, tras lo cual la cámara federal de la Ciudad de Buenos Aires ordenó la reapertura de las causas de la ESMA y Primer cuerpo del ejército. El 24 de marzo de 2004 se retiraron del Colegio Militar de la nación los retratos de Videla y Galtieri, miembros de las Juntas militares de la dictadura. Horas más tarde, la ESMA fue el escenario de un acto presidido por Kirchner para recordar a las víctimas del terrorismo de Estado y para formalizar la creación de un futuro espacio para la Memoria y para la Promoción de la Defensa de los Derechos Humanos. En el 2006, el Presidente no sólo organizó un acto en el Colegio Militar, sino que además decretó que el día 24 de marzo se convirtiera en un feriado nacional inamovible y autorizó el pleno acceso a los archivos militares de la dictadura. También pidió a la justicia que se pronunciara sobre los indultos, a los que considera inconstitucionales. Estos fueron reconocidos como inconstitucionales por la Corte Suprema en 2007.

⁴ En particular, el proyecto de construir un espacio para la memoria en el predio de la ESMA generó amplias deliberaciones entre los organismos de derechos humanos participantes que tenían que ver con los modos de representación del pasado dictatorial. Pero más allá de esto, se trató de un acto de reapropiación de un espacio y de resignificación de su sentido de suma importancia para la historia argentina.

⁵ Ley 23.521, de Obediencia Debida. Sancionada el 4 de junio de 1987. Publicada en el Boletín Oficial del 9 de junio de 1987. En un clima político turbulento en el que se produce el primer levantamiento militar contra el gobierno democrático alfonsinista, el Congreso vota la ley de OD (1987) (vedada expresamente por el Estatuto de Nuremberg). Esta ley establecía que todos los militares y miembros de las fuerzas de seguridad que no ocupaban puestos de decisión habían

principios de 2006 dichas causas superaron el millar, y se sumaron a las causas abiertas en el exterior. De ellas, las más conocidas son las que investigaban los crímenes cometidos en la ESMA, la implementación del Plan Cóndor, el robo de bebés, la muerte de militantes montoneros durante la contraofensiva y la desaparición del hijo y la nuera de Juan Gelman y el secuestro de su nieta. (Lvovich, Bisquert, 2008:85) Sin embargo, la concreción y desarrollo de los mismos enfrentaba obstáculos de diverso orden.

A los problemas de la investigación penal relacionados con el carácter propio de estos delitos, el tiempo transcurrido, la reticencia de muchos jueces, la tramitación desarticulada de la enorme cantidad de causas existentes, la lentitud de la etapa de instrucción, la existencia de causas con múltiples querellantes, el volumen de la información, las amenazas a testigos, las amenazas a jueces, hay que sumar las ineficiencias tradicionales y comunes de carácter procesal por citar sólo algunas (Binder, 2008 y Lovelli, 2008). A raíz de estos obstáculos surgieron políticas públicas de justicia más específicas, coordinadas e innovadoras.

B) El rol del Ministerio Público Fiscal (MPF) y del Poder judicial frente a los juicios de Lesa Humanidad 2005-2015

Una de las políticas más importantes por su incidencia en el campo procesal penal por los crímenes cometidos durante la dictadura, es la que nace del trabajo del Ministerio Público Fiscal, luego del fallo Simón. Una de cuyas resoluciones más importantes, si es que es posible señalar una sola, es la Resolución por la cual creó la Unidad de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el Terrorismo de Estado. Res./PGN 14/07. La misión de dicha Unidad tiene que ver con el seguimiento y monitoreo de los procesos en trámite en todas las jurisdicciones el país, coordinar las estrategias que posibiliten la apertura y sustanciación de los juicios, y colaborar con los poderes del Estado competentes para la protección de los actores y testigos.⁶

obedecido órdenes y no eran por lo tanto penalmente responsables. En consecuencia solamente los altos oficiales eran susceptibles de sanciones penales. La ley de OD impuso a los jueces el mandato de tener por probados ciertos actos y de asignarles una interpretación determinada que condujera a la absolución o sobreseimiento de los imputados en la comisión de los delitos. En la práctica quedaron liberados todos los militares que habían actuado cumpliendo órdenes superiores. Esta ley fue ratificada por la Corte. CSJN, Camps, Ramón Juan Alberto y otros / Constitucionalidad de las leyes 23.040 (22) y 23.049 (23) y de Obediencia Debida (23.521) (24) — Amnistía — Art. 514 del Código de Justicia Militar (25). Fallos: 310:1162. Sentencia del 22 de junio de 1987.

⁶ Entre ellas la Resolución 61/06, del 10 de mayo de 2006 que en su Artículo 1° se propone: Instruir a los señores Fiscales Generales ante la Cámara Nacional de Casación Penal y a los

Esta Unidad ha desarrollado una intensa actividad, dando cumplimiento a los objetivos establecidos en el momento de su creación, actividad que se ve reflejada en los informes anuales de gestión, con información organizada y sistemática sobre las distintas acciones realizadas así como sobre los obstáculos que se presentan y las estrategias para enfrentarlas. Asimismo, en su Informe de Gestión de 2010 explica: “las respuestas judiciales a los planteos impulsados por la Unidad Fiscal e introducidos formalmente al proceso por las diferentes fiscalías no han sido favorables en su totalidad”, lo que ha generado distintas estrategias destinadas a agilizar la instrucción para llegar a la etapa de debate. Entre ellas la creación de un equipo de trabajo dedicado a monitorear los juicios previstos, y apoyar la acción de algunas fiscalías.⁷

La Unidad que, desde el 2013 pasó a llamarse Procuraduría de Crímenes de Lesa Humanidad (PGN 1442/13), lleva un registro con todos los procesados. El criterio seleccionado se basa en la heterogeneidad de las causas existentes o causas en trámite. Las causas judiciales difieren mucho en cuanto al número de hechos que abarcan. Y en este sentido la referencia a imputados, respecto de quienes se dictó al menos un auto de procesamiento, pareció más adecuada para dar dimensión del fenómeno. Los datos consignados sobre los procesados incluyen: Jurisdicción, Fiscalía, Juzgado, N° de causa, Carátula, Nombre del procesado, Grado - función a la fecha de los hechos, Fuerza, Casos por los que se lo procesa (cantidad de víctimas), fecha resolución primera instancia, fecha resolución cámara, fecha requerimiento de elevación, fecha elevación al Tribunal Oral Federal (TOF). Todos los Informes, así como todas las resoluciones están disponibles en el sitio web del Ministerio Público Fiscal, actualizados periódicamente. Finalmente, este año, se redactó un Informe especial con pautas para la actuación de los fiscales en estas causas (Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, 2016).⁸

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) también tomó medidas para promover los juicios. La CSJN creó –mediante la Acordada 42/08 (Expediente N° 6020 de 2008)- la Unidad de Superintendencia para Delitos de Lesa

señores Fiscales Generales ante las Cámaras Federales del país a fin de que extremen los recaudos procesales necesarios y pertinentes para agilizar los procesos por presuntas violaciones a los derechos humanos durante el último gobierno de facto, y sus conexas, tramitados ante dichos tribunales, propiciando, en los procesos en que resulte pertinente, la pronta resolución de las cuestiones que deban ser resueltas por dichas Cámaras.

⁷ Uno de los grandes inconvenientes que tienen los juicios, es el abismo temporal entre la instrucción de las causas (juzgado federal - cámara apelaciones), y la elevación a juicio. En algunos casos pasan años desde que se pide una detención, se efectiviza, se indaga, se procesa, se confirma y se continúa el trámite de elevación. En general esto lleva más de un año y medio.

⁸ Ver Dandan Alejandra (2016).

Humanidad cuya función es “el relevamiento de las causas en trámite, con facultades de requerir información relacionada con el avance de los procesos y con las dificultades operativas que puedan demorar la realización de los juicios en un tiempo razonable” e incluye recomendaciones para acelerar el trámite de las causas pendientes. En la misma Acordada invita a los otros poderes del Estado, al Ministerio Público Fiscal y al Consejo de la Magistratura a coordinar esfuerzos para resolver los obstáculos que pueden demorar la sustanciación de los procesos.

En el 2009 se creó además la "Comisión para agilización de causas por delitos de Lesa Humanidad", (esta es una de las Comisiones que recibió embates con el cambio de gobierno, supresión de recursos humanos y otros recursos, estructura) que actúa como instancia de coordinación de todos los poderes implicados en las causas. Hasta el momento de la creación de esta instancia, el único procedimiento al que se podía recurrir cuando una cámara de apelaciones no resolvía en tiempo razonable los recursos contra un auto de procesamiento, era presentar un escrito pidiendo que se resuelva, y luego recurrir al "pronto despacho" (Art. 127 CPPN). A partir de allí quedaba la posibilidad de ir ante Casación con un Recurso de queja por retardo de justicia. Gracias a ella es posible también simultáneamente informar a la Comisión de la queja presentada y ésta puede intervenir.

Por otro lado se publican todas las novedades relacionadas con los juicios por los delitos de lesa humanidad en la página web del Centro de Información Judicial (CIJ). En él se puede acceder al texto completo de las decisiones de todos los tribunales del país relacionados con este tema. El sitio contiene una sección multimedia que incluye entrevistas a jueces a cargo de algunos de los casos más emblemáticos. (Lorenzetti y Kraut, 2011: 241-307).

En este sentido, es importante observar en vistas de nuestro objetivo, que la política de Derechos Humanos tanto del ejecutivo como las líneas de acción propias de las instituciones de Justicia, estuvieron mayormente, en tanto impacto social y político, centralizada en los Juicios, es decir en la dimensión penal del derecho. Primero se identificaron las responsabilidades criminales, luego se establecieron complicidades civiles. Este dato es interesante para luego en la segunda parte de este artículo comprender la importancia del sistema acusatorio en las reformas del sistema de Justicia. Este sistema se aplica en particular al ámbito penal y permite de algún modo conectar la política criminal con la posible estructura de una política de Justicia.

En los últimos años, a partir del 2013, cuando se pensaron desde las instituciones de Justicia, las responsabilidades de los civiles en la dictadura, en particular, la dimensión

económica de la dictadura, la perspectiva de los juicios fue también esencial y muchas veces una línea rectora de la acción (al menos se visualizaba como horizonte de posibilidad). En este sentido se creó por ley una Comisión especial para investigar la complicidad civil (2015).⁹ Hubieron también debates en el Ministerio Público Fiscal y se elaboró un protocolo sobre este tema.¹⁰ En los 90, en cambio, hubo una dimensión de reparación económica y de difusión de algunas normas internacionales (incorporación de los tratados internacionales en la Constitución) pero la “función justiciera” fue mucho menos importante (Ansolabehere, 2014).¹¹

C) El rol de las instituciones judiciales en la política de Derechos Humanos

Desde las ciencias sociales, las instituciones judiciales nacionales, internacionales y regionales surgen como actores esenciales. Según Ansolabehere (2014:155):

“La revisión de la literatura realizada deja en claro que desde el campo de la política de derechos humanos las instituciones judiciales domésticas se comportan frente a los derechos humanos de dos maneras: a) como difusoras de

⁹Deberá presentar un informe final con los aspectos más salientes y “las consecuencias de las políticas económica, monetaria, industrial, comercial y financiera adoptada” por la dictadura. También identificará a “los actores económicos y técnicos que contribuyeron o se beneficiaron” con ese gobierno. Ver Página 12, el país, Por más memoria y justicia, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-286977-2015-11-26.html>.

¹⁰Por otro lado, el Ministerio Público fiscal, creo un protocolo sobre el tema, disponible en <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/un-protocolo-para-investigar-la-complicidad-empresaria-en-los-crmenes-de-la-dictadura>/Ver también (Verbitsky y Boholasky, 2014). Ver Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015).

¹¹ A pesar de la resistencia oficial respecto a la cuestión de las respuestas penales a los crímenes de la dictadura, durante el gobierno de Carlos S. Menem se llevó a cabo una política de reparaciones económicas basadas en la responsabilidad del Estado. Guembe explica que la reparación “se concretó por medio de diversas normas legales, sancionadas en su mayoría desde el año 1994. Por una parte, se sancionó la ley 24.043, que estableció un monto compensatorio para las personas que fueron ilegalmente privadas de su libertad durante la dictadura militar. Los beneficiarios de esta norma eran las personas que antes del 10 de diciembre 1983 hubieran estado detenidas a disposición del Poder Ejecutivo, en virtud de la declaración del estado de sitio. También comprendió a los civiles detenidos por decisión de tribunales militares, con o sin sentencia. Con posterioridad, el Congreso Nacional sancionó otra ley que otorgó una reparación económica a las víctimas de desaparición forzada y a los sucesores de personas asesinadas por los militares, miembros de las fuerzas de seguridad o grupos paramilitares. Sin lugar a dudas, esta ley fue la que suscitó la mayor discusión sobre el significado de reparar económicamente los crímenes de la dictadura, aún sin castigo. (...) En este proceso de reparación surgió entonces un nuevo estatus legal para las personas en el ordenamiento jurídico argentino, el de “ausente por desaparición forzada”. De este modo, las personas desaparecidas fueron declaradas legalmente tales y no muertas, y el dinero entregado por el Estado fue dado a nombre de las propias víctimas y no de sus sucesores legales. La declaración por parte del Estado de que la persona continúa desaparecida implica un reconocimiento oficial y la asunción de que su cuerpo no ha sido recuperado y de que no se sabe cuál fue su destino final”. En este sentido, es importante notar que en 1993 el Congreso promulga una ley que reconoce jurídicamente la figura de la desaparición forzada en el registro civil, ley 24.321 publicada en boletín oficial en 1994. (Guembe, 2005:135).

normas de derechos humanos y b) como impartidoras de justicia.”¹²

Por otro lado, en la región, “el caso que mejor se aproxima a una participación integral en la política de derechos humanos (que opera como difusor de normas internacionales de derechos humanos a la vez que tiene resultados consistentes en materia de rendición de cuentas) es el argentino”. (Ansolabehere, 2014:158)¹³

Las políticas de Derechos Humanos, a la vez que impulsan propuestas de reformas (2013), también tomaron impulso en otras reformas (2003) y al mismo tiempo se ven desafiadas en nuevas reformas (2015). Los derechos Humanos ponen el foco de la agenda política en la Justicia, y a su vez echan luz sobre el rol de los diferentes actores de la Justicia en las políticas criminales. Son un foco privilegiado, una puerta de entrada para politólogos y científicos sociales, al estudio del Estado y el Derecho.

En Argentina, antes de la ampliación de los Juicios de Lesa Humanidad, no se conocían los nombres de fiscales ni se conocía el rol de las diferentes instituciones que componían la Justicia. La política de Derechos Humanos pone el foco de las miradas de muchos sectores sociales, en la Justicia, en el derecho penal, en los juicios, en el derecho procesal y en el concepto mismo de Justicia, ya a nivel filosófico. Es decir la conexión entre estos dos niveles, el nivel institucional, y el filosófico, que podemos tal vez caracterizar como cultura legal.

En este sentido, nos interesa pensar la Reforma Justicia 2020. Según el editorial de La Nación (importante matutino) del 23 de mayo de 2016, Justicia 2020 hacia un país justo y moderno¹⁴:

“Todo esto reconoce y reubica a la Justicia como la razón de ser primigenia e indelegable del Estado (...) Celebramos que el primer plan completo del nuevo gobierno sea el de Justicia, coincidiendo con quienes, como el canciller

¹²“La impartición de justicia implica adjudicar y proveer verdad, justicia y reparación por las violaciones a derechos humanos ya sean civiles y políticos o sociales, económicos y culturales. Está relacionada con las funciones asignadas en el subcampo de la justicia transicional y postconflicto y el de los estudios sobre *human rights based approach* del desarrollo respectivamente. La segunda hace referencia a la de difusión de las normas internacionales de derechos humanos, y aunque no puede soslayarse, ha sido menos atendida por la literatura dedicada a la política judicial. Entonces, desde el punto de vista de la política de derechos humanos, el comportamiento judicial puede ser : a) difusor de normas, b) justiciero respecto a los derechos civiles y políticos y/ o sociales, económicos y culturales , c) ambas o d) ninguna.” (Ansolabehere, 2014:155).

¹³El punto de inflexión respecto al comportamiento difusor de normas internacionales de derechos humanos, existe consenso en ubicarlo en la sentencia del caso Pobleto de 2001, refrendado en 2005 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Dicha apertura derivó en un incremento de los juicios (843 en 2011) con una tasa de condena del 89 por ciento (GonzalezOcantos, 2013). Incorpora al universo de las mismas a instituciones judiciales internacionales, regionales y la denominada jurisdicción universal, en otros términos, la dimensión internacional de las instituciones judiciales”. (Ansolabehere, 2014: 159)

¹⁴Ver La Nación (2016, 23-05).

Bismark, han visto en el sistema judicial la base de un país moderno. (...) Con el plan Justicia 2020, de reforma judicial, que el Gobierno ha elaborado y presentado, comienza a saldarse una vieja deuda y la reforma de la Justicia es asumida como política de Estado.”

La Justicia en el centro de la escena, de la opinión pública, de la agenda política, de la urgencia, y de la reforma parece al menos y en parte, uno de los legados de la Política de Derechos Humanos o al menos no puede pensarse completamente aisladas una de la otra; (el otro gran tema que trae al foco de la escena la Justicia es la corrupción).

Si bien el nuevo eje de gobierno, es el narcotráfico, declarándose la guerra contra esta, el actual Secretario de Derechos Humanos, Claudio Avruj, salió a suavizar los dichos del presidente cuando en una entrevista dudó del número de desaparecidos (30 000), mostrando con esto cierto consenso público en torno al pasado reciente en Argentina e inaugurando de algún modo un sentido común. Volviendo a nuestra pregunta sobre la continuidad de las políticas de Estado “Memoria, verdad y Justicia”, este punto es esencial para la reflexión.

D) Política Pública o Política de Estado? El rol de la Sociedad civil

Una de las preguntas que planteamos al comienzo de este trabajo es si efectivamente la política de Derechos Humanos de 2003 a 2015 en Argentina, puede ser calificada como política de Estado y en cuyo caso cuáles son los atributos que la diferencia de una política de gobierno, partiendo de la base que gobernar es generar políticas. Según (Cueto-Guardamagna, 2012: 13):

“ (...) una política de Estado fija cursos de acción que van a influir en la vida del Estado y de su propia sociedad. Es decir que supone un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o moviliza”.

En este sentido, una política de Estado supone una orientación fundamental que conserva una cierta direccionalidad en el tiempo, que difícilmente será modificada más allá de la ideología de quien esté en el ejercicio del poder y que tendría que ver con una dinámica particular con la sociedad, es decir afecta la relación Estado-Sociedad.

En este sentido, hay que subrayar que los Juicios iniciados por los crímenes de Lesa Humanidad de la última dictadura, comenzaron mucho antes del 2005, empezando por el Juicio

a las Juntas militares, en 1985 (gobierno de R. Alfonsín).¹⁵ En la década de los noventa y principios de 2000, se produjeron juicios por apropiación de niños, juicios por el derecho a la verdad, y un juicio por la Operación Cóndor (la represión en el cono sur); todos impulsados por organizaciones de familiares y ONG de derechos humanos.”

Ahora bien se podría subrayar estas iniciativas no eran parte de una política ya que las leyes de amnistía (Obediencia Debida (Ley 23.521/1987) y Punto Final (Ley 23.492/1986) e indultos (gobierno de Menem, 1989-1999) continuaban vigentes impidiendo alcanzar una política de justicia más estructural. (Guthmann, 2008).

La política de Derechos Humanos en Argentina, paradigmática también en el ámbito regional, fue el resultado de una compleja interacción entre los organismos internacionales, el Estado y nuevos actores sociales en el contexto más amplio de la lucha contra la impunidad en los ámbitos local e internacional. En particular, la demanda de justicia por parte de familiares de víctimas y amplios sectores de la sociedad argentina ha sido permanente. Según (Cueto-Guardamagna, 2012:20) :

“Desde esta perspectiva, entendemos que la política de Estado se construye en un proceso de naturaleza conflictiva en el cual hay momentos en los que la lucha y el disenso dan paso a acuerdos, a instancias que ayudan a generar puntos de encuentro o, por lo menos, a aceptar que alguien finalmente logra imponer su visión y eso transitoriamente genera un orden.”

En este sentido, para tener políticas de Estado se requiere de un espacio o un campo político donde Estado y sociedad se piensen entre y a sí mismos y donde no se nieguen las diferencias, ese orden estaría basado en puntos de encuentro pero nunca en la negación de los disensos.

Dadas estas características y elementos, la política de Derechos Humanos en la Argentina (2005-2015) perfiló de algún modo, una política de Estado ya que incluyó a la Sociedad civil y construyó institucionalidad a partir del punto en común que para muchos sectores eran la inevitabilidad de los juicios por crímenes de lesa Humanidad.

Por otro lado, los juicios de Lesa Humanidad mostraron con claridad que la decisión judicial no podía pensarse por fuera del Estado, de la burocracia, de las políticas de gobierno. Esta interrelación llevó a pensar un proceso de democratización de la institución judicial.

¹⁵El juicio se dividió en etapas, audiencias, acusaciones de los fiscales, alegatos y la sentencia se leyó el 9 de diciembre. El producto del juicio no fue únicamente la sentencia a los comandantes de las tres primeras juntas; también quedó comprobado el carácter sistemático de la represión desatada por el gobierno militar y se acopió información que dio lugar a que se iniciaran y continuaran con nuevos datos, juicios a otros responsables.

En mayo de 2013, se propuso desde el Poder Ejecutivo, un proyecto de democratización de la justicia.¹⁶ Básicamente, a lo que apuntaban estas leyes era a reformar el carácter conservador del sistema de justicia. Una de las líneas rectoras era que ingresaran como trabajadores al sistema, personas que no eran las que usualmente pertenecían a la institución (nepotismo, favores).¹⁷

El fracaso de muchos de los puntos de la reforma de la Justicia en 2013 (Proyecto de democratización de la Justicia) así como el cambio de gobierno de 2015 y el abandono de líneas de acción del ámbito de los Derechos Humanos (Bullentini, 2016), ponen a prueba la definición de la Política de Derechos Humanos centrada en particular en los Juicios contra los responsables de crímenes de lesa humanidad durante la dictadura como una política de Estado, y plantean la pregunta sobre la forma, o los límites, que toman, este tipo de políticas, en Argentina (y la región).

En esta perspectiva, pensamos esencial estudiar el proyecto de Justicia 2020, pensar si hay algo que trasciende a los cambios de gobierno, sus ideologías y que se refiera propiamente al Estado en sí; que permita identificar dimensiones relevantes para una teoría de las políticas públicas de Justicia.

¹⁶ Este proyecto conllevaba seis propuestas: 1) ley de reforma del Consejo de la magistratura. Esta ley contempla el aumento de 13 a 19 de sus integrantes. Los jueces, abogados y académicos que integran el Consejo serían elegidos por voto popular. Los restantes integrantes son legisladores que ya estarían legitimados por el voto popular. 2) ley de ingreso democrático al poder judicial y al Ministerio Público: los aspirantes a empleados judiciales deberán demostrar el mérito a través de un examen y anualmente se realizará un sorteo por Lotería Nacional para aquellos que ingresan al Poder Judicial. 3) ley de publicidad de los actos del Poder Judicial dado que no se publicita información sobre la mayoría de las causas. 4) ley de creación de nuevas cámaras de casación penal: la idea es dar mayor agilidad a la tramitación de las causas. 5) ley de publicidad y acceso directo a las declaraciones juradas: las declaraciones juradas serán de carácter público y podrán ser consultadas a través de Internet. No sólo deberán presentarlas los magistrados en funciones sino también los candidatos a ocupar los juzgados. 6) ley de regulación de medidas cautelares contra el Estado: apunta a unificar los criterios para interponer una medida cautelar. Las medidas cautelares no podrán superar los seis meses para llegar al dictado de la medida de fondo.

¹⁷ Por ejemplo, algunas de las cuestiones poco razonables: en el Poder Judicial los cargos duran mientras dure la buena conducta (evaluada por los mismos magistrados) y no los alcanza la edad jubilatoria. Además, se integra por el ingreso de familiares y conocidos, lo que se llama “la familia judicial”. Esto cierra un círculo vicioso del cual es difícil salir, o vale decir, entrar. Las nuevas leyes pretendían entonces dar mayor transparencia y legitimidad a la Justicia, de cara a la sociedad. En el espíritu de estas medidas está la idea que los jueces, legisladores, académicos, profesores y demás cuadros políticos y técnicos trabajan desde el manto de un derecho impoluto, sin credo, sin doctrina, sin valores, o como vimos antes esta idea de lo necesario, la clara negación de la ideología. Esta reforma busca justamente encarar la pregunta por esos valores y de algún modo cambiar el “sentido común” instalado.

Conclusión

A partir de 2005 se generó en Argentina, una arquitectura jurídica institucional específica para los casos de derechos humanos que delineó nuevas dinámicas entre el Poder judicial, la Secretaria de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, el Ministerio Público Fiscal, la Sociedad civil y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La implementación de la política de “Memoria, Verdad y Justicia”, y la amplitud que tuvo en las instituciones de la Justicia, implicó durante el gobierno kirchnerista propuestas de reformas institucionales en el sistema de Justicia. Estas reformas se volvieron luego el corazón de una voluntad reformadora del Estado. Sin embargo la reforma de 2013, sobre la democratización de la Justicia, nunca pudo concretarse como se había planteado y con el cambio de gobierno apareció en agenda, un nuevo proyecto de reforma que ya no habla de democratización sino de modernización, eficiencia y cercanía (Justicia 2020).

En este sentido, es importante subrayar que ambas reformas hacen énfasis, respecto de lo penal, en un ir hacia un sistema acusatorio, lo que de algún modo reenvía a un sistema de *CommonLaw* típico de Estados Unidos e Inglaterra. Este sistema heredado de la tradición anglosajona es un sistema en el cual lo político y lo judicial no se piensan separados de manera ineludible.

En este sentido, la disyuntiva entre política y justicia está tomando nuevos sentidos, haciendo cada vez más urgente pensar y actualizar el concepto de “política pública de Justicia”.

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis, F (1994) “Hacia una disciplina de las políticas públicas”. *Perfiles Latinoamericanos*, N. 3, diciembre, México D.F., FLACSO.

AnsolahehereSesti Karina, (2014) “Difusores y justicieros . Las instituciones judiciales en la política de derechos humanos” , *Perfiles Latinoamericanos* N.44, Julio- diciembre, México D.F., FLACSO.

Binder, Alberto (2008). www.abuelas.org.ar, “Cómo garantizar la eficacia de la investigación penal en delitos de lesa humanidad y otros delitos complejos”. [On line]. Disponible en: <http://www.abuelas.org.ar/material/libros/juridico2008.pdf>

BullentiniAylen (2016), www.pagina12.com.ar, El país, “Este gobierno está retrocediendo”. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-308189-2016-08-31.html>, 31 de agosto.

Cueto, Walter José; Guardamagna, Melina, (2012), "¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto", *Documentos y Aportes, Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 12, N. 18, pp. 7-26, Santa Fe, Argentina, UNL.

Damaska, Mirjan, (1986). *The faces of Justice and State authority: A comparative Approach to the Legal Process*. New Haven: Yale University Press.

Dandan Alejandra (2016), [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/278134-73711-2015-07-29.html), "Compromiso para agilizar los juicios", 29 de julio, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/278134-73711-2015-07-29.html>

FORES (2015), Directores Garavano G. y Chayer H M, *Agenda anotada para la Justicia 2020*, Buenos Aires, La Ley.

Funes, Patricia, (2004) "Medio siglo de represión. El archivo de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires", en: *Puentes de la Memoria*, año 4, N° 11, mayo, pp. 34-43, La Plata, Comisión Provincial por la Memoria.

Gomez Cárdenas, Carlos W (2011) "Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilidad o la hibridez", *Daapge*, año 11, N 17, pp. 41-80, Santa fe, Argentina, UNL.

Goransky, Mirna (2010). *Hacia un ministerio público eficaz, eficiente y democrático, un estudio comparado*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.

Guembe, María J. (2005). "La reapertura de los juicios por los crímenes de la dictadura militar argentina *Sur*" – *Revista Internacional de Derechos Humanos*. 3, San Pablo, Conectas
Derechos Humanos. Disponible en:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180664452005000200008&script=sci_arttext&tlng=es.

Guthmann Yanina, (2008) "Sociedad civil y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) en Argentina (2005)", *Perfiles Latinoamericanos* N 32, Mexico D.F., Flacso.

Guthmann, Yanina (2015), *El Caso Simón, Discurso Jurídico, legitimidad y Derechos Humanos*, Buenos Aires, Teseo Press. Disponible en <https://www.teseopress.com/libro2/wp-content/uploads/sites/214/2015/10/El-Caso-Simón-1445545618.pdf>.

Kennedy, Duncan (1999). *Libertad y restricción en la decisión judicial*. Bogotá, Uniandes.

La Nación editorial (2016, 23-05), www.lanacion.com.ar, "Hacia un país justo y moderno", 23 de mayo, Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1901440-justicia-2020-hacia-un-pais-justo-y-moderno>.

La Nación editorial (2016, 30-08), www.lanacion.com.ar, "Mauricio Macri lanzó el plan "Argentina sin narcotráfico: Este compromiso no va a quedar en una foto", 30 de agosto. Disponible en

<http://www.lanacion.com.ar/1932963-mauricio-macri-lanzo-el-plan-argentina-sin-narcotrafico-este-compromiso-no-va-a-quedar-en-una-foto>.

Langer Máximo, (2014) La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo, *Revista de Derecho Público* N.º 32, Bogotá, Universidad de los Andes.

Langer Máximo, (2016), *Inthebeginningwasfortescue: ontheintellectualorigins of theadversarial and inquisitorial systems and common and civil law in comparative criminal procedure*, *UCLA School of LawResearchPaper N. 16-03*, Los Angeles, University of California (UCLA).

LebaronFrédéric, (2013/14) *Quelprojetdémocratique?*, *Savoir/Agir* (N 26) Paris, associationApsei. Disponible <http://www.savoir-agir.org/>

Lorenzetti, Ricardo L. y Kraut, Alfredo J. (2011). *Derechos Humanos: justicia y reparación. La experiencia de los juicios en la Argentina. Crímenes de lesa humanidad*. Buenos Aires, Sudamericana.

Lovelli, Emanuel (2008, “El papel del sistema de justicia frente a violaciones masivas a los derechos humanos problemáticas actuales”, Buenos Aires, Abuelas de Plaza de Mayo. Disponible en: <http://www.abuelas.org.ar/material/libros/juridico2008.pdf>

Lvovich Daniel y BisquertJacquelina (2008) *La cambiante memoria de la dictadura. Discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*, Los polvorines, Buenos Aires, Universidad de General Sarmiento.

Merryman John H. (1995), *Sistemas Legales en América Latina y Europa. Tradición y Modernidad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015), Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <http://www.elcorreo.eu.org/Responsabilidad-empresarial-argentina-en-delitos-de-lesa-humanidad-Tomo-I-y-II?lang=fr>

Ministerio Público fiscal, www.fiscales.gob.ar, *Protocolo para investigar la complicidad empresaria en los crímenes de la dictadura*, <https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/un-protocolo-para-investigar-la-complicidad-empresaria-en-los-crimenes-de-la-dictadura/>

Página 12 (2015), www.pagina12.org.ar, *Por más memoria y justicia*, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-286977-2015-11-26.html>. 26 de noviembre.

Procuración General de la Nación (2015). *Informe sobre el Estado de los casos de violaciones de los derechos humanos cometidos durante el terrorismo de Estado*, Buenos Aires, Procuración General de la Nación. Disponible en: <http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2015/01/Informe-estad%C3%ADstico-Procuradur%C3%ADa-de->

[Cr%C3%ADmenes-contra-la-Humanidad.pdf](#)

Procuraduría de Crímenes contra la humanidad (2016) “Pautas para la actuación de los y las fiscales en la investigación de crímenes de Lesa Humanidad”, Buenos Aires, Procuración General de la Nación. Disponible en <http://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/wp-content/uploads/sites/9/2016/05/Pautas-para-la-actuacio%CC%81n-de-los-y-las-fiscales-en-la-investigacio%CC%81n-de.pdf>.

Verbitsky Horacio Boholasky Juan Pablo (2014), *Cuentas pendientes*, Buenos Aires, siglo XXI.